

# SANEAMENTO BÁSICO E PROTEÇÃO AMBIENTAL: ATENÇÃO PERMANENTE DO ESTADO NA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS

*BASIC SANITATION AND ENVIRONMENTAL PROTECTION: PERMANENT ATTENTION OF  
THE STATE IN THE EXECUTION OF ESSENTIAL PUBLIC SERVICES*

*Adriana Freitas Antunes Camatta<sup>108</sup>*

Artigo recebido em: 03/12/2018.

Artigo aprovado em: 17/12/2018.

**Resumo:** O presente estudo tem por objetivo demonstrar, por meio de uma evolução histórica, que os serviços públicos de saneamento básico integram o conjunto das necessidades mínimas e essenciais à sobrevivência das pessoas. Assim, possuem expressivo reflexo nas políticas públicas, uma vez que se relacionam com diversas áreas como saúde, meio ambiente e urbanismo. Para tanto, a implantação de projetos de saneamento básico deve ser objeto de uma política pública do Estado para o planejamento demandado e adequado do setor.

**Palavras-Chave:** Saneamento básico. Políticas públicas. Estado. Meio ambiente.

**Abstract:** The aim of the present study is to demonstrate, by means of a historical evolution, that the public services of sanitation integrate the set of minimum needs and essential to the survival of the people. Thus, have expressive reflected in public policies, as they relate to various areas such as health, the environment and urban planning. For both, the implementation of projects of sanitation should be the object of a public policy of the State to the planning of the sector.

**Keywords:** Sanitation. Public policies. State. Environment.

## 1 INTRODUÇÃO

Com o crescente e constante clamor pela melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais (incluindo aqui a saúde pública), o presente estudo tem como objetivo demonstrar, por meio da evolução história do saneamento básico no Brasil, a intrínseca relação existente entre este e o ecossistema, demonstrando que o saneamento deve ser encarado como um fator básico para o desenvolvimento de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável.

Nesse sentido, aborda-se o desenvolvimento sustentável associado à utilização racional dos recursos naturais atuais, sem o comprometimento potencial das gerações futuras. Portanto, uma gestão voltada para o

---

<sup>108</sup> Mestre em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Professora da Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara.

meio ambiente e o seu respectivo desenvolvimento envolve estudos interdisciplinares como os setores econômicos, sociais, políticos e tecnológicos.

O saneamento básico, inclui em seu bojo o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza pública e a drenagem das águas pluviais. Por limitação do objeto, o presente trabalho atentará de forma mais específica aos dois primeiros itens, uma vez que estão intrinsecamente ligados.

A ausência dos serviços de saneamento básico tem gerado precárias condições de saúde, comprometendo a sadia qualidade de vida e o equilíbrio do ambiente, uma vez que, hodiernamente, abordam-se essas ações não apenas sob o enfoque da engenharia sanitária, mas sob o viés ambiental.

Nesse prisma é significativo refletir se o Estado brasileiro possui instrumentos legislativos que garantam sua atuação como gestor e implementador das políticas públicas urbanas de modo a proporcionar condições mínimas de higiene e proteção ao meio ambiente?

Do ponto de vista legislativo, a resposta seria afirmativa, pois acredita-se que o país vem cumprindo parcialmente seu dever, tem legislações pertinentes ao tema, entretanto carece de maior interesse dos governantes em solucionar de vez o problema, principalmente nas regiões mais carentes onde há saneamento básico precário, conseqüentemente afetação ao meio ambiente e risco à saúde e vida das pessoas. Significa dizer, criar leis não basta é preciso efetividade na sua aplicação.

Dessa forma, demonstrar-se-á que é papel do Estado o desenvolvimento de ações consideradas como fundamentais, para que as finalidades da Constituição Federal sejam realizadas de forma sistemática e abrangente.

Nesse sentido, não resta olvidar que no sistema constitucional contemporâneo, os direitos fundamentais são dotados de prerrogativas específicas que estão diretamente relacionadas à dignidade da pessoa humana e à necessidade de sobrevivência dos indivíduos.

O Brasil, país hoje apontado como promissor do desenvolvimento econômico e influente opinador nos mais importantes debates mundiais, não pode permitir que sua população prescindia daquilo que lhe é mais fucral, saneamento básico.

Nesse contexto, o país ainda não conseguiu garantir, mesmo com toda a legislação vigente, uma infraestrutura mínima de saneamento e abastecimento de água. Alguns estudos apontam que a universalização desses serviços só seria possível em 2033.

Ainda hoje, a metodologia utilizada para a obtenção dos dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico é o censo feito pelo IBGE. Por meio dele, investigam-se os órgãos públicos e as entidades privadas que prestam os serviços de saneamento básico em âmbito nacional.

Alguns passos importantes já foram dados, mas há muito a ser feito em termos de saneamento básico, uma vez que o ideal seria que essa assistência atingisse a população de forma ampla e não apenas a determinadas regiões mais desenvolvidas.

A implantação de projetos de saneamento integra ações de saúde pública e deve constar na pauta das prioridades das políticas públicas dos Estados. Estas políticas devem estar interligadas a um planejamento de gestão ambiental.

Somente por meio dessa interação será possível admitir condutas que harmonizem o desenvolvimento humano por meio de uma infraestrutura básica (saneamento básico), aumento da qualidade de vida, prosperidade urbana e proteção ao meio ambiente por meio de uma visão pró-ativa de viabilidade.

O objetivo desse trabalho é demonstrar que esses elementos não podem ser analisados separadamente sendo o saneamento básico condição *sine qua non* para que se alcance um meio ambiente ecologicamente equilibrado com satisfatória qualidade de vida.

Portanto, os cidadãos que pertencem ao grupo do déficit de saneamento sofrem maiores conseqüências na questão da saúde e da qualidade de vida, do que aqueles que estão assistidos pelo serviço. E este ainda se encontra concentrado em regiões mais privilegiadas.

O presente estudo apresentará uma evolução história do saneamento básico no Brasil, em seguida o seu marco institucional e a necessidade de interligá-lo à proteção ambiental, principalmente no que diz respeito a saúde, a melhoria da qualidade de vida.

Utilizou-se da metodologia analítico-dedutiva, por meio de pesquisa exploratória de artigos científicos, legislações, jurisprudências e doutrina.

## **2 HISTÓRICO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL**

Nos séculos XVI, XVII, XVIII e a primeira metade do século XIX no Brasil, o poder público se mostrou completamente ausente em face das questões sanitárias, decorrência da herança colonial portuguesa, que até então só se preocupava com a exploração das colônias. (GROTTI, 2011).

Na verdade, àquele tempo, já havia uma preocupação por parte das comunidades indígenas com o saneamento, uma vez que estes armazenavam a água para o consumo, em talhas de barro e argila ou até mesmo em caçambas de pedra.

Já com os dejetos a preocupação se voltava na delimitação de áreas destinadas às necessidades fisiológicas e para a disposição dos detritos. Mas essas medidas ainda eram muito incipientes e precárias.

De fato, a história do saneamento básico no Brasil pode ser dividida em seis grandes fases: a primeira delas está adstrita ao período colonial; a segunda fase teve seu início em meados do século XIX até o início do século XX; a terceira fase refere-se ao início do século XX; a quarta fase abarca os anos 40; a quinta fase engloba os anos 50 e 60 e a sexta fase se estende a partir da década de 70 em diante.

Respectivamente à primeira fase, com a chegada da corte portuguesa no Brasil em 1808, várias situações se desdobraram devido ao aumento populacional gerado, demandando maior necessidade de

abastecimento de água e o descarte dos dejetos produzidos. A abertura dos portos em 1810 provocou vultosos impactos no país. Em menos de duas décadas, a população duplicou passando de 100.000 habitantes em 1822 para 135.000 em 1840. (PAULI, 2014).<sup>109</sup>

Portanto, pode-se considerar que a história do saneamento básico no Brasil se confunde com a própria formação das cidades. Iniciaram-se assim certas ações de saneamento que se resumiam à coleta de água em bicas e fontes nos primeiros povoados que se formavam, na drenagem dos terrenos e na instalação de chafarizes em algumas cidadelas.

Já no período Joanino alguns avanços foram conquistados e assim foi estabelecida a primeira rede de coleta para o escoamento das águas das chuvas. Mas esta atendia apenas as áreas na qual morava a aristocracia da época. (CAMATTA, 2015).

Nesse mesmo período, em 1840, foi fundada a primeira empresa de exploração de serviços de pipas de água, que eram transportadas em carroças puxadas por burros. Devido ao aumento populacional e com a emigração decorrente da corrida do ouro, melhorias no sistema de abastecimento de água se tornavam latentes. Desse momento em diante, passou-se a comercializar a água, deixando esta de ser um bem natural para se transformar em mercadoria. (CAMATTA, 2015).

Com aumento populacional, sem gestão adequada do espaço e tampouco dos serviços, a situação sanitária estava cada vez mais decadente. Apesar de existirem algumas leis fiscalizatórias nos portos, as epidemias se tornavam inevitáveis, chegando ao número de vinte e três epidemias letais na cidade do Rio de Janeiro, principalmente a de febre amarela. (PAULI, 2014).

Fatalmente e, dando início à segunda fase, diante do quadro de epidemias que se instalava, inicia-se a organização dos serviços de saneamento básico. Assim, as províncias passaram a transmitir as concessões às companhias estrangeiras, uma vez que elas não possuíam condições técnicas para organizar a administração dos serviços.

De 1857 a 1877, o governo de São Paulo, após assinatura com a empresa Achilles Martin D'Estudens, construiu o primeiro sistema Cantareira de abastecimento de água encanada. Já em 1861 foi a vez de Porto Alegre instalar o seu sistema e em 1876 o Rio de Janeiro utilizou o Decantador Dortmund e se tornou pioneira em nível mundial na elaboração de uma Estação de Tratamento de Água (ETA). (PAULI, 2014).

Inaugurando a terceira fase, em decorrência da insatisfação popular com os serviços prestados pelas empresas estrangeiras, começou-se a pensar em um sistema de saneamento mais bem estruturado para as cidades.

---

<sup>109</sup> Vide [www.cetesbbs.org.br](http://www.cetesbbs.org.br)

Assim, foi elaborado um plano para levar toda a água suja por meio de canos para um local adequado no qual ela poderia ser tratada de forma mais eficiente. Em virtude disso, se iniciou uma fase de estatização dos serviços e conseqüente vinculação dos serviços de saneamento a seus recursos.

Até então, a figura do Brasil no exterior era a de um país sinônimo de várias epidemias, local de viveiro de ratos e criadouro de vetores de várias doenças. Para minimizar tal impressão, algumas medidas fito-sanitárias passaram a ser tomadas, dentre elas a vacinação compulsória da população (fase higienista) o que gerou, em 1904 no Rio de Janeiro, a denominada Revolta da Vacina. (CAMATTA, 2015).

A constante preocupação no controle da febre amarela foi crucial para que se desenvolvessem sistemas de distribuição de água e coleta de esgoto. Dentre os sanitaristas da época destaca-se Saturnino de Brito que empenhou os seus esforços nesse sentido.

Chama atenção, a inauguração da cidade de Belo Horizonte, isto porque ela foi um marco na engenharia urbana, em 1897, foi planejada por esse sanitarista para ser a capital do estado mineiro servida por sistema de água e esgoto. Eis aqui então um embrião de um planejamento sanitário urbano.

Nessa fase, inclusive, ocorriam fluxos migratórios de pessoas do exterior que, somados ao surgimento de novas comunidades, agravavam o problema do saneamento e exigiam modificações urgentes nas redes de infraestrutura sanitária.

Todavia, em meados do século XIX que efetivamente foi implantada uma política de saneamento, com a proclamação de diplomas legislativos referentes ao tema. Até então, as redes de abastecimento de água e esgoto abarcavam apenas alguns núcleos centrais urbanos e atendiam pequenas parcelas da população mais abastada. (GROTTI, 2011).

Nesse momento, além de oferecer restrita abrangência dos serviços de saneamento, o Estado também pecava por sua qualidade. Diante de sua incapacidade para administrar tantos problemas e da crescente insatisfação popular, foi concedida às empresas privadas a maioria das concessões dessas atividades.

Ocorre que, a partir de 1910, novos rumos vão ditar as regras do saneamento e os Estados voltam a buscar tanto auxílio técnico-financeiro como recursos humanos junto à União. O período compreendido pelo pós-guerra somado a decadência das ações estrangeiras no campo dos serviços públicos fez com que a questão do saneamento básico retornasse paulatinamente ao Poder Público. (CAMATTA, 2015).

Houve, portanto, uma centralização das ações públicas num esforço contínuo de combate às endemias em prol da saúde. O grande foco era a organização de uma política nacional de saneamento como meio de uma reforma que possibilitasse a unificação das políticas de saúde e saneamento nas mãos do Governo Federal. (CAMATTA, 2015).

Procurou-se então inserir as áreas desprestigiadas nesses serviços e foram criadas comissões, conselhos, diretorias e repartições com o encargo de ampliá-las.

Em 1912 a drenagem passa a ser um elemento obrigatório dos projetos urbanísticos bem como a adoção de um sistema separador absoluto entre os sistemas de esgoto sanitário e os sistemas de drenagem pluvial. (PAULI, 2014).

Em 1930 cria-se o Ministério da Saúde e em 1940 o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS). Nesse período, muitas concessões foram canceladas e encampadas pelo Poder Público por absoluta falta de investimento por parte das empresas. (GROTTI).

Já a partir dos anos 40, início da quarta fase, esta centralização dos serviços públicos se intensifica com maior intervenção do Estado na economia. No período Vargas ocorre um aumento do êxodo rural para os centros industriais, principalmente do sudeste, acarretando conseqüentemente um aumento na demanda por serviços de saneamento. (CAMATTA, 2015).

Assim, inicia-se então a comercialização desses serviços e o surgimento de autarquias como instrumentos financiadores para o abastecimento da água. Aos poucos, o setor de saneamento básico separa-se do setor de saúde pública e são criadas as Inspetorias de Águas e Esgotos. (PAULI, 2014).

Os anos de 50 e 60, quinta fase do saneamento, são marcados por maior abertura ao capital estrangeiro dentro de um contexto desenvolvimentista. Surgem as empresas de economia mista e a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento como financiador das companhias.

Esse período marcou uma transição entre um modelo de gestão centralizada para certos serviços que adquiriram natureza autônoma. Os serviços de saneamento básico começam a ser assumidos pelos Municípios, criando os Departamentos de Água e Esgoto (DAEs) e de Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAEs). (GROTTI)

Observa-se aqui uma alteração significativa do papel desempenhado pelo Estado (União), que passa a ser mais orientador e fiscalizador do que executivo. Os Estados e Municípios começam a se estruturar implantando administrativamente serviços de saneamento.

Não se pode deixar de mencionar que lançamento do Plano Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água, foi relevante na história do saneamento básico, pois se tornou o grande marco na reformulação das políticas no setor. Entretanto, essa gestão foi muito criticada em virtude da incapacidade técnica dos institutos outrora mencionados, gerando morosidade dos serviços e desperdício de investimentos realizados.

Em 1964, com o estabelecimento da ditadura militar, retoma-se a centralização das decisões a nível federal. Cria-se o Banco Nacional da Habitação (BNH) que passa a ser o grande gestor dos recursos arrecadados com o FGTS que, posteriormente, passará a ser o principal instrumento de suporte de toda política de saneamento.

Até o momento, não existia um plano ou programa que organizasse a questão do saneamento no Brasil. Havia apenas legislações esparsas e elas não possuíam nenhuma integração ou sistematização. Em

virtude disso, posteriormente, os vários programas de financiamento ao saneamento foram aprimorados e reunidos sobre o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), dando início a sexta fase.

O PLANASA foi instituído em 1969, mas foi a partir de 71, sob o regime militar, que se constituiu em ferramenta elaborada pelo Governo Federal para que os Estados implementassem nos seus Municípios os sistemas de abastecimento de água e esgoto.

Esse Plano previa a autonomia e auto-sustentação por meio das tarifas e financiamentos baseados em recursos retornáveis. Houve extrema concentração de decisões, havendo imposições das companhias estaduais sobre os serviços municipais.

Aos Municípios foi imposta a obrigatoriedade da criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), às quais foram concedidas os sistemas de saneamento urbano, imposição condicional para que os Municípios pudessem receber recursos da União.

Um dos principais objetivos do PLANASA era, por meio da autossustentação financeira do sistema e da erradicação do déficit sanitário, eliminar as demandas dessa área. Segundo Dinorá Adelaide Musetti Grotti (2011. p. 23), “a meta era estender o fornecimento de água potável a 80% da população urbana e os serviços de esgotamento sanitário a 50% da mesma”.

Ocorre que o modelo do PLANASA acabou entrando em crise em função de dois fatores básicos: problemas com os recursos do Governo Federal a partir da segunda metade dos anos 80 e devido às grandes mudanças no quadro jurídico e político-institucional do país, com o fim do regime militar e a vigência da Constituição municipalista de 1988. (OLIVEIRA FILHO).

As mudanças institucionais e políticas que ocorreram, somadas ao processo de democratização do país, desembocaram no surgimento de leis orgânicas municipais e, conseqüentemente, na descentralização das atividades, na municipalização das políticas sociais e na elaboração participativa dos planos diretores municipais.

Alguns fatores, como o fortalecimento dos conselhos municipais e a própria autonomia administrativo-financeira concedida pela Constituição de 88 aos Municípios, fizeram com que o modelo centralizador do PLANASA não dispusesse mais de condições políticas e institucionais para assegurar a sua sobrevivência. Note-se que nesse período também houve um aumento da participação popular nas políticas de planejamento dos Municípios.

Quanto aos avanços conquistados na esfera dos serviços de abastecimento de água, o modelo estava programado para realizar as inversões nas áreas urbanas e em alguns serviços que se tornassem rentáveis, deixando de lado os serviços de esgotamento sanitário aos segmentos sociais que não podiam assumir os custos da política tarifária. (OLIVEIRA FILHO)

Portanto, a universalização dos serviços de abastecimento não foi efetivada, uma vez que parte da população era incapacitada para assumir o pagamento das tarifas. Assim, uma série crise institucional se

instala com o esgotamento do PLANASA. As instituições que eram integrantes do sistema se desagregam e a política de saneamento se torna pulverizada, acarretando o aparecimento de uma série de distintos órgãos e ministérios.

Tal situação impossibilitou a chance de se criar um marco regulatório importante para o setor. Após a extinção de fato do PLANASA, as ações governamentais passaram a ser desarticuladas e específicas.

Portanto, esse foi o quadro que se instalou nas décadas de 80 e início dos anos 90. A ausência de uma política global e coerente para o setor, fez com que a política de saneamento passasse a operar a partir de programas focados em segmentos sociais específicos e destinados a determinadas áreas urbanas. (CAMATTA, 2015).

Existia até então a falta de uma coordenação estatal unificada e eficiente, e uma lacuna no eixo institucional se estabeleceu, principalmente nas esferas de coordenação da política e de um projeto nacional para o setor.

Em 1992 foram implementados dois programas: o PRONURB e o PROSANEAR, destinados às favelas e periferias urbanas. Assim, pela primeira vez na história do saneamento, contemplou-se um programa de sistemas de esgotamento sanitário que incluiu entre suas prioridades a participação social.

Embora esses dois programas fossem tecnicamente mais inclusivos que as diretrizes contempladas no PLANASA, eles não se concretizaram em um novo modelo institucional para o setor de saneamento.

Assim, diante do vazio institucional instalado, proporcionou-se uma abertura para que propostas privatizantes surgissem no contexto neoliberal que se instalava nos países da América Latina durante os anos 90.

Outros projetos também foram apresentados, mas nem chegaram a ser apreciados pelo Plenário Legislativo. Durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, optou-se por uma política de saneamento pouco avançada estruturalmente, contudo alguns avanços foram obtidos no quesito modernização e ampliação da cobertura de serviços. (GROTTI).

Em 1997 foi aprovada a criação do Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP/SAN) com o objetivo de que, por meio de financiamentos, empreendimentos fossem implantados com o destino de aumentar a cobertura dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

No mesmo sentido, em 1999, o governo ainda estava comprometido com a ideia de acelerar os programas de privatização e de concessões dos serviços de água e esgoto.

Outra tentativa importante em se estabelecer um marco legal nesta seara aconteceu com o Projeto de Lei nº 4.147/2001 que propunha a reformulação do sistema de saneamento no país sob um enfoque de recentralização dessa gestão, mas ainda proporcionando condições para a privatização do setor.

Esse projeto também não vingou e com a ascensão do novo Governo a questão do saneamento se tornou um tema prioritário. Para tanto, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou o Ministério das Cidades como o principal órgão responsável pelas questões pertinentes à habitação e ao saneamento urbano e rural.

O Ministério se concretizou como um importante mecanismo de inovação institucional, pois possibilitou a integração de vários órgãos setoriais de gestão nacional da política urbana “sob a égide de uma única instituição, capaz de articular os diversos componentes da política urbana num modelo político de gestão matricial, que fosse capaz de atuar efetivamente na melhoria da qualidade de vida urbana” (OLIVEIRA FILHO).

Além disso, foi estimada uma meta de 20 anos para a universalização dos serviços básicos de abastecimento de água e coleta de esgoto e lixo. Criou-se a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), no âmbito deste Ministério, com o objetivo de universalizar os serviços de saneamento.

Com o seu advento, formava-se o contexto institucional adequado, com a necessária legitimidade política de que o setor necessitava e adequado suporte técnico ao processo de integração das ações no espaço urbano.

Apesar de seu curto período de existência, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental se mostrou importante no sentido de alavancar recursos técnicos e financeiros e de criar a sinergia necessária entre os atores do setor, com vistas à melhoria da qualidade dos serviços por meio da concentração de quadros técnicos da trajetória do saneamento. (OLIVEIRA FILHO).

Assim, foi elaborado um documento denominado “Política Nacional de Saneamento Ambiental”, no qual foi estabelecido um rol de princípios para uma política pública de saneamento. Também foi aprovado no mesmo ano, paralelamente, o uso da Parceria Público-Privada (PPP) para o segmento. (GROTTI).

O ano de 2003 se torna marcante em virtude dos novos rumos tomados no investimento do saneamento, resgatando e fortalecendo a gestão pública para investir na universalização desses instrumentos.

Nesse momento, ocorre a terceira tentativa de se aprovar uma lei, por meio do PL nº 5.296/05, com diretrizes totalmente voltadas para o segmento do saneamento e suas implicações. Entretanto, em meio a várias discussões e pressões entre grupos divergentes este projeto também não se realizou.

Tal insuficiência só foi preenchida em parte com a edição da Lei nº 11.107/2005 que dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.

A política de saneamento obteve um grande espaço com a edição dessa Lei dos Consórcios Públicos, que estabeleceu uma base normativa para a gestão associada de serviços públicos entre os entes federativos.

Esse instrumento veio de encontro às novas diretrizes traçadas no âmbito dos consórcios públicos, além de possibilitar novas alternativas de arranjos regionais municipais. Promoveu-se assim uma integração entre as unidades de planejamento territorial utilizadas por políticas ambientais, como são exemplos as bacias hidrográficas. (CAMATTA, 2015).

Dessa forma, tornou-se mais viável e concreto analisar os problemas enfrentados por municípios limítrofes que possuíam as mesmas dificuldades nas áreas sociais, ambientais e de saúde e as mesmas vocações regionais.

Estabeleceu-se, portanto, um profundo processo de ordenação jurídica do setor de saneamento que, juntamente com as ações de retomada de investimentos e de racionalização e estruturação dos programas, apontavam para um novo marco institucional da política no Brasil.

Todos esses fatores acarretaram em um parâmetro político-institucional diferenciado, que estabeleceu uma relação significativa entre os agentes públicos do setor, no qual à União coube resgatar o seu papel na coordenação da política em âmbito nacional,

Sua principal missão se concentrou em fornecer instrumentos técnicos e institucionais necessários para que os demais entes da Federação pudessem implementar suas políticas de forma eficiente.

Nesse sentido já dispunha a Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988) em seu artigo 21, XX, compete à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Também o artigo 23, IX, é competência comum da União e dos entes federados “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

### **3 NOVO MARCO INSTITUCIONAL - LEI Nº 11.445/2007**

O marco regulatório do saneamento foi realmente conquistado com a edição da Lei 11.445/2007 (BRASIL, 2007), que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e a sua devida prestação, conforme previsto no artigo 21 da CF/88.

Tal Lei mostrou-se bastante controversa, mesmo antes de sua edição, uma vez que contava com a manifestação dos governos de vários Estados. Estes reclamavam prejuízos ao saneamento sob a alegação de que a atribuição de competências conferida aos Municípios aumentaria as deficiências do setor nas áreas mais carentes, bem como ocorreria a violação de vários contratos de concessão em vigor. (DANTAS, 2009).

Contudo, há que se destacar que essa Lei trouxe a tentativa de uniformização das diversas leis esparsas que tratavam da questão do saneamento básico no Brasil, por isso passou a ser um marco regulatório importante naquele momento.

Um ponto importante que a Lei destaca é o reconhecimento do serviço de saneamento básico como um serviço público, ou seja, objeto de uma política pública do Estado para o planejamento do segmento. Trata-se de uma obrigação do Estado dentro do contexto de uma gestão qualificada tida como imprescindível.

O artigo 2º da Lei 11.445/07 (BRASIL, 2007) estabelece: “os **serviços públicos** de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: (...)” (Grifo Nosso). Não restam dúvidas, portanto, quanto à natureza jurídica desses serviços, tanto pelo viés publicista quanto pela natureza das atividades.

Este novo diploma legal tem como objetivo, além da ampliação da rede de atendimento dos serviços de esgotamento sanitário, traçar princípios fundamentais que nortearão todo o serviço. Dentre eles destaca-se o princípio da universalização do acesso, o da integralidade, o da disponibilidade, o da eficiência e o da sustentabilidade econômica. (CAMATTA, 2015).

A regulação do serviço de saneamento, passa ser o cerne da discussão. Com a criação das agências reguladoras, elas tendem a prestar os serviços de saneamento de maneira mais eficiente e autônoma, mas dentro dos limites legais impostos pelo Estado. A este caberá a fiscalização de suas funções e o acompanhamento de seu real comprometimento.

Nesse sentido, as agências possuem independência decisória, incluindo nesse quesito autonomia administrativa, orçamentária e financeira. Tais prerrogativas tendem a proporcionar maior eficácia na consecução dos serviços proporcionando, pelo menos é o que se espera, um aumento na satisfação dos usuários. Para tanto, torna-se necessária a transparência, a tecnicidade e a celeridade nas decisões.

Embora se trate de serviço público, o diploma legal deixa bem claro que ele pode ser delegado a qualquer tempo. A titularidade do serviço é sempre pública, mas a forma de executá-lo pode ser transferida aos particulares interessados.

Tanto o é que, que a Lei 11.445/07 faz menção específica em relação aos Consórcios Públicos de modo a incentivar a colaboração entre os diferentes entes públicos, com a tentativa de universalizar o acesso ao serviço.

Apesar dos avanços que a legislação aponta, muitos Municípios carentes mal sobrevivem com dignidade em virtude dos poucos repasses financeiros obtidos. A população sofre com as doenças em virtude da falta de higiene e do saneamento básico. O que se conclui é que muitos Municípios pequenos não se tornam atrativos à iniciativa privada. (DANTAS, 2009).

A CF/88 dispõe em seu artigo 175 que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Considerando o saneamento básico um serviço a ser prestado, cabe ao Estado a garantia desse serviço, uma

vez que se trata de função indispensável à sobrevivência digna das pessoas e à manutenção do meio ambiente.

A Lei 11.445/2007 veio consagrar o que a Constituição já dispunha, mas também destacar os princípios fundamentais que devem nortear a prestação desse serviço público como: o abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente. Tudo indica uma tentativa de se concretizar a universalização dos serviços essenciais básicos e melhorar a qualidade de vida dos centros urbanos. Contudo, a expectativa formal da lei se mostra bem diferente da realidade. Novamente carece de efetividade!

#### **4 SANEAMENTO BÁSICO: DEVER PRESTACIONAL DO ESTADO PARA A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

Atrelar saneamento básico a condições básicas de salubridade, saúde pública e ambiente faz com o Estado atue para a construção de uma sociedade ambientalmente mais sustentável e digna.

No Estado Moderno, a questão do saneamento encontra-se inserida na perspectiva dos direitos fundamentais a uma prestação, ou seja, trata-se de um direito social que imputa ao Estado o dever de realizar os efeitos constitucionalmente pretendidos em relação a tal serviço, por meio uma prestação eficiente de saneamento básico (ALMEIDA, 2011).

Estando assim na categoria irrefutável de serviço público, destina-se a satisfazer efetivamente as demandas coletivas. Devido à sua essencialidade, o Estado deve chamar para si essa competência.

A Constituição de 1988, é clara ao delimitar a competência tanto dos entes federados como também da Administração Pública buscando com isso cumprir certas finalidades, inclusive a efetivação dos direitos fundamentais, que por muitas das vezes dependem da implantação de políticas públicas eficazes para seu sucesso.

Tais políticas, muitas vezes são complexas, pois envolvem escolhas racionais dentro de uma escala de prioridades. Por exemplo, qual o interesse público envolvido? Qual direito se busca concretizar? A universalização do saneamento básico deve estar entre as respostas.

A proteção ambiental, com o advento do artigo 225 da CF (BRASIL, 1988), passa abranger não só a defesa dos ecossistemas, mas todos os seus elementos, incluindo a qualidade de vida, a qualidade do meio ambiente e o equilíbrio ecológico. Numa nova perspectiva do direito à vida encontram-se embutidas as condições ambientais.

Com efeito, essa interligação de temas: serviço essencial e qualidade de vida, torna-se relevante para o avanço das políticas públicas de acesso ao saneamento básico e, como consequência, para a

preservação do meio ambiente. O saneamento, ou saneamento ambiental, como queira, indica um conjunto de fatores que são inerentes a uma vida saudável. Fato! Razão pela qual deve ser ofertado pelo Estado e deste exigido.

É exatamente nesse raciocínio que caminha o artigo 225 da CF (BRASIL, 1988), o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser definido como um direito transindividual (difuso), bem de uso comum do povo, erigido ao status de direito fundamental para a sua efetiva proteção. Esta deve ser abrangida por princípios e regras de preservação que assegurem o bem estar social.

O equilíbrio do ecossistema é essencial para a sadia qualidade de vida e dignidade dos indivíduos, bem como para o desenvolvimento econômico de uma sociedade, de forma sustentável.

## 5 CONCLUSÃO

Para se ter a real compreensão da atual situação do saneamento no Brasil, necessária uma análise formal de como o Estado assumiu esse serviço ao longo da história.

Cada período ofertou contribuição singular para que esse setor se desenvolvesse, ora por meio da necessidade de superação das doenças epidêmicas, ora para privilegiar determinada classe social ou para a promoção de políticas públicas. Vários fatores externos foram significativos para que o setor se estruturasse.

O período entre meados do século XIX até o início do século XX foi de suma importância, pois estabeleceu uma íntima conexão entre saúde e saneamento. A urgência para que fossem fixadas normas concretas de higiene fizeram com que as ações sanitárias se viabilizassem como pressuposto de desenvolvimento, possibilitando que fossem firmadas as primeiras políticas públicas de estruturação do setor.

A partir de 1910, os serviços de saneamento vão sendo paulatinamente assumidos pelo Estado e encampados pelos seus Entes (União, Estados e Municípios), como forma de substituição às concessões privadas que tecnicamente já se apresentavam insuficientes.

Posteriormente, devido ao impulso por maiores investimentos para o desenvolvimento nacional, o governo passou a intervir de forma mais efetiva nas áreas estaduais e municipais, proporcionando maior crescimento no setor sanitário.

Já na década de 50, há uma desvinculação entre os setores de saneamento básico e saúde, ambos passando por consideráveis modificações que proporcionaram maior autonomia e interferência da iniciativa privada.

Portanto, como consequência dos interesses políticos no decorrer da história, percebeu-se que essas duas esferas foram sendo alternadas entre ciclos de centralizações e descentralizações na prestação de seus

serviços, confirmando que tais posturas cederam às situações fático-históricas que marcaram distintos períodos no Brasil.

Em virtude disso, apenas um marco institucional significativo relativo à estruturação do esgotamento sanitário no Brasil foi criado, o PLANASA, com diretrizes e políticas próprias.

Esse Plano traduziu-se na primeira tentativa importante de se implementar um modelo institucional para o setor, mas só se afirmou por promover uma evolução nos serviços de água e esgoto. Ele não se tornou um marco regulatório como era o esperado.

A carência de uma legislação específica só foi suplantada com a edição da Lei 11.445 de 2007, que estabeleceu as diretrizes gerais para a política de saneamento básico, englobando outros conceitos que não só a água e o esgoto, dentro de uma visão mais contemporânea de transformação das cidades.

Para tanto houve a institucionalização do serviço de saneamento como um serviço público de responsabilidade prestacional do Estado, como decorrência de atividade essencial para a sobrevivência digna da sociedade.

Para tanto, a Lei elencou em seu bojo vários princípios que passaram a nortear o Estado para o reconhecimento de direitos ali enumerados à comunidade, bem como para a universalização do saneamento básico no Brasil.

Ademais, ela inovou apresentando noções de planejamento, gestão e integração dos entes federados e na definição de políticas públicas a serem adotadas.

Embora alguns avanços tenham sido conquistados, o setor ainda apresenta muitos desafios a serem superados, dentre eles o da universalização de seu acesso.

Muitos Municípios de pequena monta ainda se encontram desassistidos por esses serviços essenciais, em virtude de não se tornarem atrativos de forma a atrair a atenção da iniciativa privada. Conclui-se, portanto, que o saneamento básico no Brasil ainda não é uma realidade para todos.

A política de saneamento básico deve ser encarada como política pública fundamental para a garantia das condições mínimas de existência digna das pessoas e como meio de preservação do meio ambiente.

Com efeito, representa dever do Estado promover à sociedade o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, previsto na Constituição Federal Brasileira como direito fundamental diretamente relacionado ao direito à vida.

Dessa forma, urgente se faz a estruturação de políticas públicas, por meio de um planejamento integrado, que abarque em uma só gestão o cuidado com a vida, a organização dos territórios, a proteção ao meio ambiente e a uma vivência saudável.

O Estado tem o papel de viabilizar essas políticas, garantido à sociedade os direitos sociais mínimos previstos constitucionalmente, dentre eles o saneamento básico.

Somente com a universalização dos serviços de saneamento, o país poderá caminhar rumo à proteção efetiva do meio ambiente. Antes de se preocupar com a preservação de seu entorno, o indivíduo precisa estar seguro de viver dignamente, sem doenças, com alimentação adequada, moradia e equilíbrio.

Sem isso, as pessoas não percebem que suas ações implicam diretamente na alteração do ambiente, seja em virtude da degradação dos recursos, do manuseio incorreto dos resíduos ou por falta de uma consciência ambiental.

Assim, da mesma forma que elas desejam possuir uma vida equilibrada e saudável, elas desejarão viver em um ambiente equilibrado e saudável.

Por isso o saneamento básico se torna pressuposto indissociável para que se alcance um meio ambiente ecologicamente equilibrado com satisfatória qualidade de vida.

Uma vez que esta temática aborda o direito à saúde e o próprio direito à vida, o meio ambiente ecologicamente equilibrado somente será conquistado quando políticas públicas mínimas forem garantidas à sociedade.

Por essa razão, hoje atenta-se ao enfoque de um saneamento ambiental. Essa nomenclatura engloba uma visão mais ampla para se atingir um planejamento urbano sustentável. Trata-se de um conceito que abarca em seu bojo todas as vertentes: saúde, infraestrutura mínima (saneamento), qualidade de vida, planejamento urbano, gestão qualificada e proteção ao meio ambiente.

Para tanto, a Lei 11.445/07 desponta como um novo marco institucional, capaz de balizar as ações necessárias ao bom planejamento urbano, trazendo perspectivas positivas para o setor do saneamento.

Ela alicerça programas para o desenvolvimento de metas concretas que regulem, fiscalizem e avaliem os progressos alcançados quanto ao saneamento básico, para que se atinja um desenvolvimento sustentável.

Por meio dela há de se exigir uma efetiva regulamentação do setor rumo à universalização do acesso aos serviços e para a melhoria da qualidade de vida e do ambiente da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Luciana Dayoub Ranieri de. **O saneamento básico como elemento essencial do direito ao desenvolvimento e a correlata orientação da Lei nº 11.445 de 2007**. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; POZZO, Augusto Neves Dal (Coord.). Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.69-91.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília, Senado Federal. 1988. Brasília (DF), 2013. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acessado em: 02 nov 2018.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Brasília (DF), 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm) Acessado em 02 nov 2018.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. **Lei que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.** Brasília (DF), 2005. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm). Acessado em: 16 out 2018.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.** Brasília (DF), 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm). Acessado em 02 nov 2018.

CAMATTA, Adriana Freitas Antunes. **Saneamento básico: desafios na universalização frente aos impasses econômicos e sociais.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. 241p.

CARVALHO. Benjamin de A. **Ecologia aplicada ao saneamento ambiental.** Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental: Banco Nacional de Habitação: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente, 1980. 368p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

CASTRO. José Nilo de. **Planejamento municipal nas ações de saneamento básico** In: PICININ. Juliana; FORTINI, Cristiana (Orgs.). Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº11.445/2007. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.181-186.

CHAD. Eduardo Cezar. **A política pública de saneamento básico e a proteção ao meio ambiente equilibrado.** In: OLIVEIRA. José Roberto Pimenta; POZZO, Augusto Neves Dal (Coord.). Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.329-340.

COSTA. Beatriz Souza. **Meio ambiente como direito à vida.** Belo Horizonte: O Lutador, 2010. 128p.

DANTAS. Camila Pezzino Balaniuc. **A questão da competência para a prestação do serviço público de saneamento básico no Brasil.** In: PICININ. Juliana; FORTINI, Cristiana (Orgs.). Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº11.445/2007. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.27-84.

GOMES. Laurentino. **1808: Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil.** São Paulo: Planeta do Brasil, 2007. 414p.

GROTTI. Dinorá Adelaide Musetti. **A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico.** In: OLIVEIRA. José Roberto Pimenta; POZZO, Augusto Neves Dal (Coord.). Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.15-48.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Saneamento Básico: Pesquisa Nacional de Saneamento Básico.** Disponível em: <http://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/ibge/pesquisa-nacional-de-saneamento-basico>. Acessado em 22 maio 2014.

JR. Arlindo Philippi. BRUNA. Gilda Collet. SILVEIRA. Vicente Fernando. **Planejamento territorial e ambiental: instrumentos de intervenção.** In: JR. Arlindo Philippi (editor). Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável. São Paulo: Arlindo Philippi Jr, 2005. p.623-662.

JR. Arlindo Philippi. MALHEIROS. Tadeu Fabrício. **Saneamento e saúde pública: integrando homem e ambiente.** In: JR. Arlindo Philippi (editor). Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável. São Paulo: Arlindo Philippi Jr, 2005. p.3-31.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 16. ed., rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. 1126p.

MARQUES, José Roberto. **Meio ambiente urbano.** 2ª. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. 235p.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. **Indicadores ambientais nacionais.** Disponível em [http://www.mma.gov.br/estruturas/173/\\_arquivos/indicador\\_cfc.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/173/_arquivos/indicador_cfc.pdf). Acessado em: 02 nov. 2013.

MOTA. Francisco Suetônio Bastos. **Conhecimento para promoção do saneamento, saúde e ambiente.** In: JR. Arlindo Philippi (editor). Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável. São Paulo: Arlindo Philippi Jr, 2005. p.809-832.

MOTTA. Paulo Roberto Ferreira. **A universalização como princípio fundamental do regime jurídico do saneamento básico e do Estatuto das Cidades.** In: PICININ. Juliana; FORTINI, Cristiana (Orgs.). Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº11.445/2007. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.237-246.

MUKAI. Toshio. **Direito urbano e ambiental.** 4ª. ed., ver., amp. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 426p.

OLIVEIRA. José Roberto Pimenta. **O planejamento do serviço público de saneamento básico na Lei nº 11.445/2007 e no Decreto nº 7.217/2010.** In: OLIVEIRA. José Roberto Pimenta; POZZO, Augusto Neves Dal (Coord.). Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.224-261.

OLIVEIRA FILHO. Abelardo de. **Institucionalização e desafios da política nacional de saneamento: um balanço prévio.** Disponível em: <http://www.assemae.org.br/arquivoArtigos/abelardo2.pdf>. Acessado em 30 maio 2014.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Objetivos de desenvolvimento do milênio** Disponível em: <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-desenvolvimento/pos2015/>. Acessado em 02 nov 2018.

PAULI. Dante Ragazzi. **O saneamento no Brasil.** Disponível em [http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/cursos\\_seminarios/abes/download/material\\_extra/1sabesp\\_saneamento\\_brasil.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/cursos_seminarios/abes/download/material_extra/1sabesp_saneamento_brasil.pdf). Acessado em 22 maio 2014.

POZZO. Augusto Neves Dal. **A gestão do serviço de saneamento básico pelo instrumento da concessão.** In: OLIVEIRA. José Roberto Pimenta; POZZO, Augusto Neves Dal (Coord.). Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.263-281.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 9.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2011. 357p.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela constitucional do meio ambiente**. 2<sup>a</sup>.ed. São Paulo: Saraiva, 2010. 278p.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2006. 154p.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. Disponível em:

[http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_9612.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_9612.htm). Acesso em 22/05/2014.